

南京临时政府财政危机再探讨

——从政策分析角度

焦建华

(厦门大学 经济学院 福建 厦门 361005)

[内容提要]临时政府成立伊始便面临严重的财政危机,收入危机与刚性支出危机相互交织。为了解决财政危机,临时政府在财政节流与开源方面作出了巨大努力,尤其是开源,通过征税、发行公债、举借外债、发行钞票、社会募捐、地方缴款和没收反动势力资产等方式增加了部分收入,但财政危机并未解决,反而日益严重。从行政决策角度而言,临时政府对财政开源政策缺乏通盘考虑,而且混淆了日常决策与危机决策,导致开源政策漏洞众多,甚至互相矛盾,最终导致了开源政策收效甚微与新政权失败。

[关键词]南京临时政府; 财政危机; 政策分析

DOI:10.13469/j.cnki.zgshjjsyj.2017.03.005

[中图分类号]K258

[文献标识码]A

[文章编号]1000-422x(2017)03-0047-12

南京临时政府成立之初,面临严重的财政危机。为了解决财政危机,临时政府采取种种措施,力图增加财政收入,但不如人意,收效甚小。过去学界探讨财政危机时一般也会详列各种政策,并最终归咎于资产阶级的软弱,而对政策本身关注不够,缺乏对政策的整体分析。本文主要采用政策分析方法,^①着重从政策内容和评估角度探讨临时政府解决财政危机的政策制定、执行与结果,以期超越原有的阶级分析立场与角度,更准确地阐明临时政府财政危机的政策原因及其得失。

一、临时政府的财政危机及其特征

临时政府成立前,已面临严重的财政危机。清王朝在南京地区库存本来就少,^②张勋逃离南京时,江南造币厂被劫走200万元偷运至上海,其他部分用作城防费;^③民军光复南京时又把藩库和银钱局尚余的一点库存取用殆尽。临时政府成立时,南京清王朝的库存已无公款可用。1911年12月,孙中山回国次日,与《民立报》记者谈话时已承认问题严重性“由于财政的困难,来日大难尤胜于昔。”^④由于缺乏充分财政准备,临时政府1912年1月仓促成立,成立伊始便存在严重的财政危机,“库藏如洗”,“民国政府以军需孔急,非得巨款,无以解当前之困难”。^⑤孙中山就任临时大总统的经费是由胡汉民“急就旅沪之广、肇、潮、嘉之同乡,募捐得军资七十余万”;安徽都督孙毓筠一日派专使到临时政府求济,言需饷奇急,孙大总统即批给20万,胡汉民奉命至财政部,“则金库仅存十洋。”^⑥困窘之状,实出人意外。精于理财的实业家张謇认为,新政府中央财政开支至少每年需1.2亿,每月需1000万两,扣除可能所得,每年将短缺“八千万两之款”。张謇曾被邀请出任临时政府财政部长,但自觉无力解决财政难题,声称“下走无点金术,虽牺牲之而无裨毫末”,不肯就职。^⑦

南京临时政府财政基础脆弱及财政匮乏窘迫,在财政总长陈锦涛给孙中山的呈文中表述得淋

[基金项目]中央高校基本科研经费项目“财政分权与现代国家建构:南京国民政府时期国地财政体制研究”(20720151032)、国家重大社科基金项目“近代中国工商税收研究”(16ZDA131)。

[收稿日期]2017-04-16

漓尽致。他详列临时政府成立以来的七项财政困难“各省光复伊始,财政长官由地方推类,省自为政,号令歧,无所取则。……此办理之困难者一也。国家收入,以赋税为大宗。军兴以来,四民辍业,丁漕失征,厘卡闭歇,关税所入,扣抵赔款,加以地方中央界限混淆,虽有从前应解部款,现亦藉词诿卸,各省支拙,纵或实情,而中央孤悬,势同疣赘,此办理之困难者二也。军用钞票,本以济一时之急,然事前准备,日后收还,设非预图,则受害无极。况滥发伪造,流弊滋多,……前经通电各省,将发行票式、额定数目分别详报,……迄于今日,奉行寥寥,此办理之困难者三也。军兴以来,百务方新,各省度支,均虞匮乏,挹注之计,唯债是资。……此办理之困难者四也。币制银行,特权所托,计划整理,宜在中央。乃中国银行方拟改办,而欲沾利益,纷起要求,江南币厂设法更张,而希图破坏者横生冲突,群言淆乱,变相纷呈,此办理之困难者五也。……收入一端,无可概算……而各部政费,军队餉费,用途繁夥,纷求拨付,违之则取戾,应之则不穷。当预算未经确定之时,值需款迫迫不能待之势,此办理之困难者六也。至于借款一事,明知其危,但砒能杀人,亦可起病,乃华俄借约,大启纷争,指担保为抵押,败事机于垂成,前竭兵器,几酿巨变,……此办理之困难者七也。”^⑧由此可知,临时政府财政危机之严重。

财政是一个国家或政权赖以存在和发展的基础,其首要职能是维护国家政权正常运转,为国家机器提供急需的物质条件,最重要的就是维持国防、警察和监狱等基本暴力机构。这些暴力机构保障国家安全和国内秩序,进而保证财政收入的获取。一般而言,政治领域对财政有着最为刚性的需求,它们的消耗在财政中占有较固定的比例与数量,这些支出是财政得以产生和持续的本源性支出。但是,国家暴力的大规模运用将迅速消耗财政资源,极易引发财政危机。从现代财政学角度而言,财政收入不足是财政危机产生的根本原因,税收、规费和其他收入下降等是财政收入减少的直接原因,而财政支出需求的大幅度增长与扩张是财政危机的重要原因。

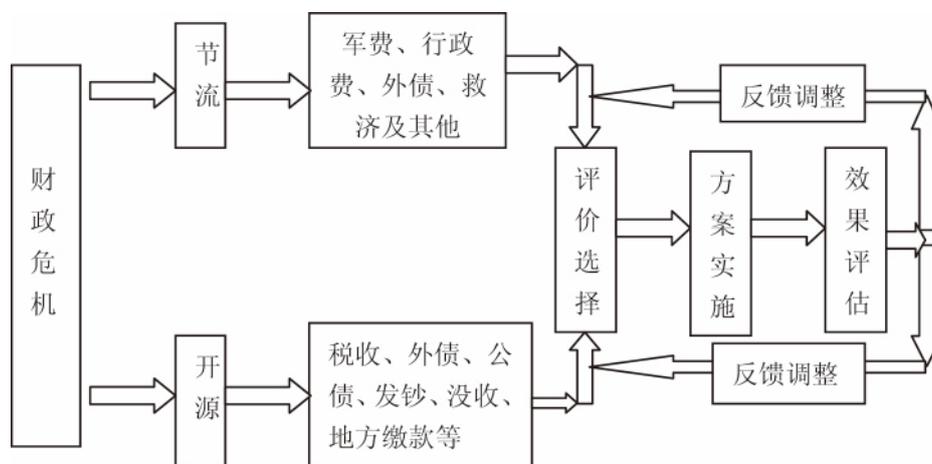
具体而言,临时政府财政危机具有典型的双重性。一方面,财政收入危机。临时政府虽是南方各省革命军的“中央政府”,名义上控制了南方各省,但实际控制力非常有限,仅“南京周围数地而已”,下辖各省上缴给中央的收入极其有限,临时政府财政收入严重不足。另一方面,刚性支出财政危机。满清朝廷控制着北方大部省份,临时政府是革命军“中央政府”,革命任务尚未完成,急需庞大的军费开支。张謇曾指出“政府权力,首在统一军队,次在支配财政;而军队之能否统一,尤视财力之强弱为断。”^⑨如前所述,国家暴力既是财政收入得以产生的重要保证,又是可能造成财政危机的重要原因。军费需求对临时政府造成巨大压力,得不到有效满足就会引发严重的财政危机,属刚性支出财政危机。因此,临时政府财政危机是收入不足与刚性支出危机的相互交织,较单纯的收入不足或支出过大等财政危机形势更严峻。

二、临时政府财政政策的选择

财政是一个国家或政权赖以存在和发展的基础,无论是新政权稳定与运转,还是北伐推翻满清政府,临时政府均需强大的财力支持。当时留美财政专家、临时政府财政总长陈锦涛指出“凡停战期内之筹备,迄和局解决后之设施,均非厚集资财,何以宏兹伟业?故两方胜负之所判,实祇财政丰啬之攸关。”^⑩为了解决财政危机,临时政府必须从收入与支出两方面着手制定政策。

根据政策分析理论,一个完整的决策过程一般包括六个步骤:第一,通过对问题情境的分析,界定政策问题;第二,在明确政策问题的基础上,确立政策目标;第三,依据政策目标,搜寻备选方案;第四,对各备选方案的前景和后果进行预测;第五,根据预测结果,评估各备选方案的优劣并作出抉择;最后,对政策实施后所产生的效果进行评析。^⑪一项政策(方案)被执行后,仍然会产生诸如政策问题是否已恰当解决,以及选中的方案是否准确执行之类的问题,因而执行政策时必须加以监控,以保证它们不被任意改变而偏离原来目标,必须测量它们现有的效果,看看是否取得预期效果,根

据政策实施评估结果,决定是否对原有政策进行修正或调整,从而完善原有政策。当然,由于人的理性是有限的,决策者只能选择一个令人满意的或者足够好的方案,而不是去寻找尽可能多的备选方案。^⑩具体而言,临时政府可采取的财经政策如下:



临时政府财经政策施行示意图

为解决财政危机,临时政府必须从节流、开源两方面入手,通过压缩军费、行政费用、外债和社会救济等支出,通过征税、发行公债、举借外债、发行钞票、社会募捐、地方缴款和没收反动势力的资产等方式增加收入。

三、临时政府财政政策的施行

(一) 临时政府的大宗财政开支及节流

临时政府最大宗的开支是外债、陆海军军费和行政开支,每年开支至少须白银 1.2 亿两。^⑪由于临时政府承认此前满清政府所借外债一律有效,因而背负极重的债务压力。不过,外债开支尚非迫在眉睫。最大的压力来自陆海军军费,属刚性支出。据张謇估计,除各省能自行承担者外,临时政府需要承担军费的陆军军队有 20 镇,每镇年均 100 余万两,共需 2000 余万两;海军军费约 500 万两。这仅是平常不用兵时,若临时增募兵队,添购军械,则犹不在内,即每月最少得有 1000 万两的收入才能应付各项支出。^⑫此估计可能有所夸大,但离事实亦不远。1912 年 3 月,财政部编列该月支出共计约银 976 万元,其中陆军部 893 万余元,海军部 19 万余元,军费占了绝大多数。^⑬因此,只要南北对峙存在,临时政府就会面临军事压力,就须维持较大的军费开支。一旦战事爆发,军费开支就会急剧上升。因此,从当时环境出发,军费不仅不能削减,反而要增加。^⑭由于军费开支大,临时政府收入又有限,军费拖欠极为严重,严重影响军饷发放。英国驻南京领事伟晋颂在一份电报中曾说“缺乏现银发放军饷使官员们颇感忧虑。昨天,浙军几乎发生兵变,因为他们没有得到饷银;只是由于答应今天补发欠饷,才使他们平息下来。”^⑮另据英国驻上海领事 3 月 19 日的报告:“驻南京的大批未发军饷的部队,正使本地的中国人感到很大的不安。……就我所知,粤军是唯一发足军饷的部队。驻南京的其他部队,以及本地招募的士兵在内,都欠有二至四个月的饷银。”^⑯以上是中央政府整编军队的军饷情况,归顺革命政府的各地军队均不断伸手向中央政府催要军饷。据胡汉民回忆“一日,安徽都督孙毓琦以专使来,言需饷奇急,求济于政府。先生(指孙中山)即给二十万,余奉命至财政部,则金库仅存十洋。”^⑰临时政府财政之困难,已经影响大局。1912 年 3 月,财政总长陈锦涛致信黄兴“未收到四国银行二百万之前,曾许公三百万,今三百万尚未尽付,而二百万已竭。”^⑱黄兴为北伐直捣清廷筹措军费,“援滦兵可即日出发,惟苦于无饷无械不能多派”,^⑲因筹措无果,“寝食俱废”,“至于吐血”。如前所述,军队等暴力机构支出具有刚性特征,在政权面

临生存危机之际只能扩大或维持,不能压缩。

在大宗开支中,唯一可能节流的是行政开支。政府成立之初,为了解决财政困难,本着节俭原则,临时政府秘书长胡汉民订定了总统府之薪俸至薄。“自秘书长以至录事,每人月领三十元(临时政府财政部发行的军用票,不是银圆)宿食则由政府给办,亦一律齐等。”财政总长陈锦涛曾抱怨:“余为部长,不如前清之司员华贵多矣。”唐绍仪住总统府两日,看到那种简陋情形,对胡汉民说:“大总统亦无特别之浴厕,固是异闻;而孙先生以二十年在海外之习惯而能堪此,尤可异也。”^②至于各部机关,也均尽量节省。兹以教育部为例,蔡元培到南京组织教育部时,南京之旧官舍已被各部占用。蔡元培谒见孙大总统,请示教育部办公地点,孙说“办公房屋,要你自己去找。”蔡找了两天没找到,无意中遇见江苏都督府内务司长马良,才借到内务司三间空屋为办公处。1912年元月(16—31日)、二月份教育部收入分别为2000元、5739.477元(含元月份结存),支出分别为420.523元和1609.775元,除支实存1579.477元和4129.702元。其中人事费支出,元月份支各部员津贴洋64元,支仆役工资洋5.5元;2月份支总次长及部员津贴洋458元,支仆役工资洋25.296元。在财政部呈送三月份支出总概算册及表中,教育部所列数目较前大增,其中俸禄2424元,厅费1260元,旅费370元,间接支款800元,共计4854元。在财政部编列的收支总报告书中,教育部3个月的全部开支仅银元7160元。^③此数额实在不能算多。

(二) 临时政府的“开源”及收入

从政策选项看,政府增加财政收入的政策措施主要有:税收、公债、外债、发行钞票、募捐和、地方缴款和没收反对势力的资产等。临时政府应综合考察各项措施,分析各项政策的可行性,确定各政策施行的先后顺序,然后确定并推行可行政策,并根据实际情况不断调整,从而达到增加收入之目的。

1. 举借外债

外债被寄予厚望,视为最重要的收入来源。梁启超1912年2月23日致袁世凯书云“夫以今日而理中国之财,虽管仲、刘晏复生,亦不能不乞灵于外债。”^④孙中山也认为解决新政府财政问题必须向外国借款,并把能否获得外国贷款看作是革命成败的关键。“和议难恃,战端将开,胜负之机,操于借款。”^⑤1911年12月16日,孙中山对邓泽如说“此次直返上海,解释借洋债之有万利而无一害,中国今日非五万万不能建设裕如。”^⑥因此,筹借外债是临时政府解决财政问题的指导思想与主要途径。为了借到外债,以及政治考虑,争取各国承认成为临时政府外交工作的首要任务。

实际上,临时政府成立前,孙中山已作出举借外债的努力。知晓武昌起义后,孙中山并未立即回国,而是谋求西方国家财政和外交支持。他从美国到英国,从英国到法国,远涉重洋,风尘仆仆,不懈呼吁,到处交涉,以愿意承担满清外债为前提寻求西方贷款,“于我军未起事以前满政府所借之外债,一概予以承认,决无改议”。^⑦他在法国会见东方汇理银行经理西蒙就开门见山地提出“能够立即或在最短期间内,贷款予革命政府?”西蒙直接拒绝“不行,至少目前无法立刻照办。”^⑧由于欧美国家拒绝借款,孙中山最终只得两手空空回国。

1912年1月,王宠惠连续三次发表对外宣言,吁求西方列强赶紧承认临时政府为中国合法政府,并一再声明承认外国在华一切特权。当列强表示只有首先获得各国承认才有借款可能后,临时政府更把“派外交人员分赴各国运动承认”作为工作重心。2月8日,王宠惠会晤美国国务院代表邓尼,讨论美国政府承认临时政府问题。同一天,孙中山接见美国记者麦考密克,呼吁美国政府承认临时政府“我们有政府,但不合法。我们不能继续这样下去。人民已在督责我们,他们不了解列强为什么不承认我们,他们不了解我们的外交问题。你知道,排外的情绪到处都是,它可能爆发,我们无法阻止它—我们无法向那些督责我们的中国人解释。世人都很友善—欧洲人都够朋友—我们到处都有朋友。但我们需要的是承认,你们应该承认我们。”^⑨2月10日,他接见邓尼时再次请求美国政府承认。麦考密克曾评论,在革命党人心中,争取列强承认、进而获得列强贷款,成为“共

和国的生命之所在”。^③除争取列强外交承认外,孙中山任命财政部长时也考虑举借外债的需要:“财政不能授他派人,我知澜生(系陈锦涛字)不敢有异同,且曾为清廷订币制,借款于国际,有信用。”^④但是,列强普遍不信任临时政府。美国驻华外交人员认为孙中山只是来自于广东省的地方性人物;英国《泰晤士报》驻京记者莫理循更把孙中山看作一个不务实际的理想主义者,认为他对中国国情极为隔膜,声称“不要指望孙逸仙领导的共和国能早日得到世界列强的承认,因为他对中国国情一无所知”。^⑤2月13日,各国驻华公使团在北京开会,相约在中国统一政府未成立前,不作承认表示。早在1911年11月10日,纽约时报社论就认为“孙的募捐工作不会成功”。次日,该报纸又有社论认为“只有袁世凯是唯一能将和平与秩序给予中国的人。”^⑥由于西方列强对辛亥革命采取敌视态度,孙中山举借外债不会取得任何大的成果。

由于得不到列强外交承认,临时政府只能以公司名义借到寥寥几笔,其中较大宗的为苏路借款300万日元(其中250万元转借临时政府,50万元借与江苏省政府,总计约281万银元)、汉冶萍公司所借200万日元(约合193万银元)等。其他零星借款,如1912年1月间三井、寿屋等洋行的军械、被服、军装等等借款30万银元(由张謇作保)。^⑦另外,临时政府成立前,南京军政府陆军部曾向日本大仓洋行借款约74万多银元。南北协议成功后,临时政府得到北京袁世凯政府支持,获得两笔数额较大的借款,即2月28日善后借款第一次垫款约268万银元、3月18日日本三井和寿屋洋行借款计约213万银元。^⑧从临时政府成立至4月1日,南京临时政府所直接经手或收到借款计约1059万银元。若扣除南北协议后的借款,临时政府实际借款只有504万银元,可见临时政府借款数额之少。

2. 税收收入

临时政府所能获取的税收收入主要来自关税、盐税、田赋和厘金等杂税等,尤以前三项为大宗。

辛亥革命前,关税已被帝国主义强行确定为偿付外债与赔款的担保,但税款由清政府掌握。除偿还外债与赔款外,关税每年还有约三四千万两的“关余”。如果革命党人接管控制区的海关及其税收,可以部分解决军需和日常费用,缓解财政困难。但是,武汉起义后不久,总税务司英国人安格联(F. A. Aglen)叫嚣“让税款跑到革命党的库里去是不行的”,“为了避免外国干涉,关税必须以总税务司或领事团名义暂时存储”,^⑨并先后电令长沙、上海、汕头、广州、厦门、烟台等口岸税务司扣留关税。在英国驻华公使朱尔典(J. N. Jordan)提议下,外国公使团公然要求“把全部海关岁入置于总税务司的控制之下,那些岁入不仅包括清政府已失各口的岁入,而且包括清政府仍然控制的各口岸岁入在内”,并决定由外国在上海各银行组织专门机构负责接受税款。^⑩湖南长沙革命党人革命成功当日便试图控制海关税款,上海、湖北汉口、云南蒙自等地革命党人也曾试图控制关税。但是,在总税务司阻扰及帝国主义国家军舰威胁下,革命党的行动均告失败,如湖南军政府最后被迫“同意将税款以总税务司名义存入汇丰银行”。^⑪造成这种困境的原因是革命党人一直对帝国主义国家怀有恐惧感,害怕西方列强干涉中国革命。如湖北军政府在布告中一再告诫民众不要冒犯洋人,“若是害了洋人,各国都来与我们为敌,那就不得了呢!”^⑫革命党人的让步和屈服并未获得列强的同情和支持,反而被认为软弱可欺。安格联事后在备忘录中写到“在设立(海关税款)管理权的过程中,他们(注:各地税务司)没有遭到什么困难,在控制现款以供作战之用最为事关重要的时候,而干涉海关税款的试图竟不多见,这充分地说明革命领袖的爱国情绪和他们对国债的责任感。在大多数地方,只要一语解释就够了。……在很少的国家里,像这类事情会以这样一种怨道和合情合理的精神来处理。”^⑬革命党人干涉税款“竟不多见”,“在很少的国家里”才会发生这种事情!武昌起义后,凡爆发革命的各通商口岸的海关税收,无一例外都被英国汇丰、德国德华、俄国道胜三家银行充董事的“海关联合委员会”控制,西方列强夺取了中国关税收入的支配权和保管权。^⑭临时政府承认在辛亥革命前所有外债及赔款承担偿还责任,不变更其条件,以及承认已让渡与国家及个人的各种权利,也愿意以关税抵赔外债,^⑮实际上已经放弃争取关税收入的可能。孙中山在法国曾向

法国官员西蒙委婉提出关税自主权,“为俯顺全国舆情的要求,我们想重新掌握海关及其税收,并拟以其他抵押品例如矿权、土地税等取代关税”,西蒙当时毫不客气回复“这一点绝对不可能”,孙中山“极感失望”。^④临时政府被迫吞下海关关税被西方列强控制的苦果,因此丧失了一笔可观而稳定的财政收入,仅1911年11月和12月两个月,存入在沪外国银行债款专帐内的海关税款即达330万两。^④

盐税是国家财政收入之大宗,因清政府赔款和外债抵押,所剩“盐余”有限,但仍仅次于田赋,为政府第二大财政收入,民国二年为7758.5534万两。^⑤临时政府所能直接掌握的主要是淮盐,“两淮盐务,为岁入大宗”。^⑥然而,临时政府实业总长并兼任两淮盐政总理的张謇强调地方“混乱情状及维持大局调和各派的苦心”,^⑦数次致电孙中山,要求“无论军饷若何紧急,不可于盐价商本内有丝毫挪移”,并说“所收盐税已经指抵洋债者……千万不可擅行挪用,以免引起外交困难问题”。^⑧由于担心外交纠纷,控制两淮盐场的张謇上缴盐税收入极有限。1911年12月到1912年2月,两淮盐税至少收入400万元,但张謇只交了100万两,折合银元140万元(其中30万元转给沪军都督,临时政府实收110万元)。^⑨另外,地方各省军政府极力争夺盐税,如安徽军政府派员自运圩盐自卖,从中获利;湖北军政府在扬州设立催运淮盐公所,直接对鄂岸盐商征收盐税。江西都督接命令每票盐派“借”3000两。^⑩中央政府控制的盐税收入极其有限。

田赋是临时政府唯一剩下的、可能的大宗税收收入来源。然而,临时政府下达命令的范围“不出百里”,^⑪而且由于田赋本身特征,纳户分布零散,征收需有较完整的机构,征收成本较高,因而不能应急,临时政府只有转而依赖厘金等杂税收入。由于清末苛捐杂税使民不聊生,怨声载道,革命者对此也是深恶痛绝,除之而后快,孙中山1911年12月与记者谈及税制改革时只说“厘金须立即废除”一句,^⑫再无其他税制内容,由此可见其态度。出于反对满清政权考虑和革命热情,革命党人一夺取政权后就宣布取消厘金等各种苛捐杂税。临时政府征收杂税的范围仅限于直辖的江宁、上元两县,据《南京临时政府公报》曾提及的杂税种类,只有土膏捐、人力车捐、木商捐等数种,如木商捐,清末每年不过2万串钱,临时政府三个月,所得不过6000余串,仅合四五千元;人力车捐数目更小,土膏也只征收了二个月。为了取得民众信任,临时政府多次豁免田赋、钱漕、常关税和百货统捐等赋税,即使有其他杂税,情况大体类似,各地军政府亦如是。

3. 发行国内公债与募捐收入

临时政府通过发行内债来筹措资金,所发行的内债既有正式的公债券,也有非正式的借款。1912年1月,临时政府发行“中华民国军需公债”,定名为“中华民国八厘公债”,定额为1亿元,“专以充临时政府经费及保卫治安之用”,“以国家所收钱粮作抵”,将来以新加之税作抵。^⑬不过,募债成绩不佳,所募之款额不过500万元,约占总数的5%,^⑭远低于临时政府的预期。剩余债票,或拨发军饷(按三成搭发^⑮),或贱价出售,或作拨款,如武汉设立死义烈士遗孤教养所,临时政府以公债2万元作为拨款。^⑯公债只是暂时缓解财政窘境,并不能彻底解决。

另外,为了解决财政困难,临时政府还向社会募捐和私人借款。华侨为革命的成功曾作出巨大贡献,“是革命成功之母”。除向海外华侨推销公债外,革命党人也对他们的捐赠抱有极大期望。当孙中山从海外回到上海时,他的同志们及光复各军将领把他当财神来欢迎,盛传他“携华侨捐款数十百万以饷军者”。^⑰孙当选临时政府大总统之日,即有将领询问“公携华侨捐款几何?诸军望之如望岁焉!”实际上,孙当时既没借到外债,也无华侨捐款,唯有“革命精神耳!”^⑱除募捐外,临时政府也向私人借款。如上海资本家刘锦藻应沪军都督陈其美之请,向英商借规元15万两,合银元20万元。临时政府向上海的广东潮州会馆和广肇公所商人借款40万两,约合60万元;向浙路公司借款20万元;向港商借得18万两,约合25万元。^⑲不过,个人捐款、募捐和私人借款收入总计不到银元120万元。^⑳杯水车薪,无济于事。

4. 发行钞票、自铸货币与开办银行的收入

1912年元月31日,由财政部担保,临时政府发行军用钞票,总额初以100万元为限,后增发至500万元。除去兑换基金60万元,临时政府发行军票的实际收入为440万元。^⑥

临时政府还采取自铸银元与铜币的紧急措施。中央造币厂开铸“开国纪念币”,计划发行1000万元,实得银元铜币约30万元。^⑦除光复南京的军队取用部分外,临时政府从中央造币厂取得的银元与铜元只有10余万元。光复各省的造币厂铸造的银元与铜元均由各省都督取用,南京财政部一文也没收到。

为了稳定金融和改善财政状况,临时政府将上海大清银行改组为中国银行。临时政府从该行提用款项数额不多,据案可查的,只有1912年3月财政总长陈锦涛为兑换“南京军票”而暂借20万元。交通银行借口保护商股,提出“官(指清政府)、革(指革命军政府)两方面提款,一概不付”,并拒绝革命政府派员清查账目,临时政府未从该行获得任何收入。

5. 地方上缴中央经费

新旧政权交替,各省均处于动乱之中。临时政府表面上统辖十几个省,由于财政关系一时未理顺,财政税收职能处于瘫痪与半瘫痪状态,部分省份还有库存,但中央并无多少约束力。中央政府赋税收入原主要由地方上缴,但“所有田赋、漕粮、盐课、茶课、税捐等项向为入款之大宗者,今则一无可恃。即各行省有继续征收者,而机关林立,实成分划之形,事权纷歧,甚于前清之世。”^⑧财政部数次致电光复各省,希望各省尽快将款项拨解中央。“现在民国成立,庶政待举,筹饷尤急。中央担负太重,财政竭蹶自不待言,贵省如能设法,希望不分内外,于岁入项下,速即通筹拨解,以应急需,能解若干,乞先电复。”然而,“中央政府文电交驰,催令报解,迄无一应”,^⑨直到临时政府结束,财政部只收到锡金军政分府交来的2500元税款。^⑩由于各地截留本属中央的经费,拒不上缴,财政部也无可奈何。“本部收入,向以全国赋税为大宗。自光复以来,各州县经征款项,应划归中央政府者,虽早经本部通电催解,而各该省迄未照解前来,以致收入亦无从概算。”^⑪地方政府不向中央上缴财政收入,更加剧了中央财政困难,正如孙中山所说“严重困难之所以发生,是因为独立各省的财政拒不上交,南京政府又要供给那么多军队。”

6. 没收敌对势力或个人的资产

孙中山就任临时大总统不久,下达了保护个人私有财产的五条命令,其中规定,曾任或现任清王朝官吏或之私产,只要“现无确实反对民国之证据”的情况下,均“归该私人所有”,若“现为清政府官吏,而又为清政府出力,反对民国政府,虐杀民国人民,其财产在民国势力范围内者,应一律查抄,归民国政府享有”。^⑫由于对没收财产规定严格,临时政府没收的前清官吏或反革命势力的财产为数极少,如没收津浦路南段购地局委员汪树堂携走局款等。^⑬前清沪道“居心叵测,竟将公私存款,笼统署以道名,交由比国领事,代行收贮”,存放各商号公私款项共计银16万两(约合银元22万元),后由临时政府收缴财政部。^⑭

四、临时政府财政政策绩效的总体评估

根据决策的一般流程,政策选定与施行后,应根据施行效果对政策进行评估与反馈,根据实际情况进行调整。然而,临时政府的节流与开源政策效果并不理想,并未达到预期效果。

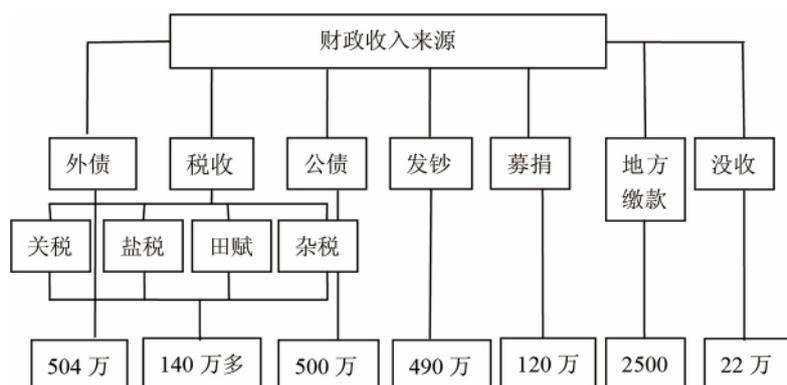
临时政府大力压缩开支,结果并不理想。军费为大宗,属刚性支出。只要战事存在,军费开支就不可压缩,否则政权无法生存。行政开支已大力压缩,几乎降至中央政权运转的最低标准,有的甚至已影响部门正常运转。临时政府成立之初,英国驻南京领事馆领事伟晋颂致朱尔典函中就认为,“革命派的税收仅勉强足以应付他们的军事需要,没有钱可节省下来用于其他目的”,临时政府“可供行政管理费用的税收甚至不够支付各部总长的薪金,他们中间大多数人的职责完全是有名无实的,所以直到目前为止没有给他们提供办公室或办事人员”。^⑮然而,民国初建,百废待兴,节流并不能从根本上解决问题,重心还是“开源”增收。

外债方面,临时政府只能以公司名义借到少量几笔,多来自日本,英美等欧美列强不仅不借款,反而扮演破坏者角色。临时政府本应立即调整政策,但孙中山一直没有放弃对西方列强的幻想。据李书城回忆,临时政府军费需用太急,黄兴焦虑不安,“黄先生约我同见孙先生,询问向英、美借款事有无头绪。孙先生当时还在看外国报纸,他放下报纸回答说:外国人曾向我说过,只要中国革命党得到政权,组织了政府,他们就可同中国革命党的政府商谈借款。我就职以后,曾向他们要求借款,并已电催几次,昨天还曾发电催问,请他们实践诺言。但今日是星期六,明日是星期日,外国人在休假日是照例不办公的,明日不会有复电,后天可能有复电来,我再告诉你。”由此可知,孙中山盲目轻松自信,“还在看外国报纸”,认为外国人肯定会借款。实际上,“一直到总统府取消时,外国借贷还是杳无回音”。^①

税收方面,主要有关税、盐税、田赋和厘金等杂税等,尤以前三项为大宗。临时政府对西方列强有恐惧感,而且“有求于人”,不仅无法控制关税,甚至连“关余”都不敢争取。临时政府掌控的只有淮盐,由于张謇等盐商集团阻扰,盐税收入极少。田赋征收成本高,不能应急,而且所控区域极其有限,临时政府只能依赖其他杂税收入。然而,革命党人夺取政权后根本没有考虑相关的抵补收入,而是直接宣布取消厘金等苛捐杂税。税收豁免有利于宣传革命,争取民心,获得民众支持,但临时政府短期内难以建立新的、稳定的财政税收秩序以保证财源,因而使得本已拮据的财政更加困难。

没收资产方面,对于“前为清朝官吏所得之私产,现无确实反对民国证据,已在民国保护之下者”;即使“现虽为清朝政府官吏,其本人确无反对民国之实据,而其财产在民国势力范围下者”,以“无确实反对民国之实据”为准,都不加区别地一律加以保护,革命党人所能接管的财产仅限于“前为清朝政府的官产”。^②由于这种苛刻限定,临时政府若被迫强制没收“无确实反对民国之实据”者的资产,扩大打击面,反而变成“非法”行为,从而给反对派以口实,削弱临时政府本身的可信度和合法性。临时政府曾以武力强迫招商局押借外债,结果导致招商局股东普遍反弹,不断遭到反对派和内部离心派的揭露和谴责,因此对私有财产保护范围的宽泛规定完全是自欺手脚,自绝生路。当然,从反对满清政权而言,这样可以团结到大多数有产阶级,争取汉族军阀和官僚,争取更多的反清同盟军。但是,争取的反清同盟者很多可能只是迫于形势、保护自己资产的投机者,对新生政权“心怀二心”,这种同盟者不仅不利于新生政权的稳固,反而使政权内部矛盾重重,加速新政权灭亡。武昌起义后,很多原清政府地方实力派投机革命,导致部分地方掌权者并非真正的革命派,他们对南京临时政府的号令并不完全听从,导致临时政府政令有效范围“不出百里”。^③

另外,由于临时政府初建,中央集权尚未实现,地方截留上缴中央款项非常普遍,中央从地方获取的收入几乎完全消失。政权初建,信用尚未建立,临时政府发行了数量不大的军用票,但招致南京“钱业、米店相率停市”,从而激起民众的普遍反对。再者,发行钞票不可频繁,也不能数量太多,否则会造成严重通货膨胀。至于募捐,不稳定,且数额不多,即使支持临时政府短期运转都存在困难,更不可能成为新政府运转的长期支柱。



截至1912年4月1日,临时政府收入计约1776万多银元。若以每月976万元计(1912年3月预算),所得不敷两月之支出,可见临时政府财政之窘境。从以上分析可看出,整体而言,临时政府的“开源”政策具有致命缺陷,尤其是寄予厚望的外债,将希望完全寄托于西方列强,实际上也是将新政权的命运交给列强。因此,尽管临时政府已采取以上诸多措施,但均不能解决日益严重的财政危机。然而,临时政府并未对上述财政政策施行后进行效果评估,自然也谈不上调整政策,最终沿用,反而加剧了财政危机。财政是政权的命脉,临时政府无法得到可靠的财源,“革命派首领们进行军事的和政治的斗争的主要困难是款项问题”。^④孙中山解职后,财政部在给参议院的报告中说明了孙在任期间的财政状况“自军兴以来,用途益繁,支出之数不下亿万。所有田赋、糟粮、盐课、茶课、税捐等项为入款之大宗者,今则一无所恃。即各省有继续征收者,而机关林立,实成分划之形,事权纷歧,甚于前清之世。中央政府文电交驰,催令报解,迄无一应,财政状况行将陷入无法律之悲境。”^⑤由于缺乏财政收入,临时政府几乎寸步难行,诸多政策均不能有效贯彻,失败已不可避免,不及三月便被袁世凯政府取代。

五、南京临时政府财政政策的启示

从以上分析可看出,从政策分析角度而言,临时政府的政策存在致命缺陷:

首先,对解决财政危机的政策缺乏全盘考虑。孙中山领导的临时政府并未通盘考虑各项财政政策,以及各项政策之间的轻重与关系。临时政府既不敢得罪西方列强,也不去没收清朝官僚和部分有产阶级的大量财产,在财政收入没有保证的情况下又废除了晚清时期大量的苛捐杂税,而将希望完全放在对外借款,甚至做出致命性让步:放弃关税及“关余”收入。在举借外债未果之时,增加财政收入实际可行的只有发行公债和募捐。然而,不管是发行公债,还是募捐,都需要有产者和民众主动购买,需要他们主动捐献,期间难免采取一些强迫的手段,必然会损害下层民众利益,降低民众对新政权的支持,而且以这两种方式获得的收入很难满足临时政府庞大的军事开支需求。由于对增加财政收入的政策缺乏通盘考虑,临时政府的财政政策不仅无助于解决财政危机,反而加剧财政危机,最终导致新政权的失败。

其次,混淆日常决策与危机决策区别。显然,临时政府的财政危机是政权新建、面临严峻军事政治对峙形势下的产物,必须采取非常或危机决策。一般而言,新生政权以维系自身生存、推进革命任务的完成为其首要目标,非常时期采取非常手段是必要的,也是必需的。危机决策是一个非常复杂的过程,在危机情形不确定或决策效果不可预期的情况下,即时决策效能是一个关键性甚至是决定性的因素。危机处理成效,要求决策者具有过硬的业务素质和非凡的决策能力。^⑥在决策过程中,决策者必须运用经验进行决策,因而决策者的能力就显得尤为重要。^⑦然而,孙中山等缺乏治国经验,将日常政策作为危机时期政策,混淆日常决策与危机决策适用环境,临时政府的政策更多符合日常决策的标准,不符合政权新建阶段,如强调保护私人产权,而对反对势力打击不够,没收财产存在诸多限制。莫理循认为孙中山是不务实际的理想主义者也有几分道理。临时政府承认晚清外债、放弃关税与“关余”,企图以此争取列强外交承认与举借外债,通过外债来巩固新政府。如果当时只有一个中央政府,此举倒无可厚非。然而,当时北京袁世凯政府与南京孙中山政府并存,西方列强可以二选一。承认中央政府的标准,英国外交大臣格雷给朱尔典已有明确表示“我们希望看到,作为革命的一个结果,有一个强有力的政府,能够与各国公正交往,并维持内部秩序和有利条件,使在中国建立起来的贸易获得进展。这样一个政府将得到我们能够提供的一切外交上的支持。”^⑧出于保护自身利益考虑,列强对革命党人的让步和屈服不仅不会同情,反而觉得软弱无能,对一个内部矛盾突出、软弱的新政权能否保证其利益自然没有信心,当然不可能贷款予以支持。张謇指出“今欲设临时政府之目的,在能使各国承认共和,各国之能够承认,先视吾政府权力之巩固与否。”^⑨因此,巩固政府权力才是争取各国承认的关键,临时政府完全本末倒置。孙中山领导的临

时政府决策存在明显缺陷,“携带革命精神”^⑩无助于解决财政危机。

因此,从政策分析角度而言,孙中山领导的临时政府解决财政危机的政策既缺乏整体考虑,又混淆了日常决策与危机决策区别,导致财政开源政策漏洞众多,甚至互相矛盾,根本无法解决日益严重的财政危机,最终导致新政权失败。

注释与参考文献:

- ①政策分析一般有七种类型,分别是政策内容、政策过程、政策输出、评估、决策信息、过程倡导和政策倡导等研究。(英)米切尔·黑尧著,赵成根译《现代国家的政策过程》,中国青年出版社2004年版,第3-4页。
- ②两江总督张人骏九月初二日给清内阁电文告急,“现值部库支绌,无款可拨”,“江南财政困难,至今已极,实无可移之款,息借之外债经分别抵还,已所余无几。……仍饬度支部保全东南大局,无论如何为难,迅即先筹的款银一百三十万两,分拨应用,不胜迫切待命之至”。徐艺圃《两江总督张人骏辛亥电档选辑》,《历史档案》1981年第3期。
- ③中国史学会主编《辛亥革命》(8),上海人民出版社2000年版,第397页。
- ④孙中山《孙中山全集》第1卷,中华书局1981年版,第571页。
- ⑤孙中山《孙中山全集》第2卷,中华书局1982年版,第81页;
- ⑥胡汉民《胡汉民先生自传》(台北“中央”党史会1978年版,第155、164页。
- ⑦上海社科院历史研究所《辛亥革命在上海史料选辑》,上海人民出版社1981年版,1001页。
- ⑧许师慎编《国父当选临时大总统实录》下册(台北)国史丛编社1967年版,第433-435页。
- ⑨张孝若《南通张季直先生传记》,台湾学生书局1974年版,第169页。
- ⑩中国人民银行总行参事室编《中华民国货币史资料》第1辑,上海人民出版社1986年版,第43页。
- ⑪陈振明主编《政策科学——公共政策分析导论》,中国人民大学出版社2003年版,第427页。
- ⑫(美)赫伯特·西蒙著,杨砾等译《管理行为——管理组织决策过程的行为》,北京经济学院出版社1988年版,第8页。
- ⑬张孝若《南通张季直先生传记》,台湾学生书局1974年版,第169页。
- ⑭张謇《对于新政府财政之意见书》(1912年),张謇研究中心等编《张謇全集》第1卷“政治”,江苏古籍出版社,1994年,第234页。
- ⑮刘萍、李学通主编《辛亥革命资料选编》第4卷下册,社会科学文献出版社2012年版,第906-907页。
- ⑯中国史学会编《辛亥革命》(8),上海人民出版社2000年版,第55页。
- ⑰胡滨选译《英国蓝皮书有关辛亥革命资料选译》上册,中华书局1984年版,第300-301页。
- ⑱胡滨选译《英国蓝皮书有关辛亥革命资料选译》下册,中华书局1984年版,第535、536页。
- ⑲丘权政、杜春和等选编《辛亥革命史料选辑》上册,湖南人民出版社1981年版,第222页。
- ⑳中国第二历史档案馆编《中华民国史档案资料汇编》第2辑,江苏人民出版社1981年版,第284页。
- ㉑中国史学会主编《辛亥革命》(7),上海人民出版社2000年版,第164页。
- ㉒胡汉民《胡汉民先生自传》(台北“中央”党史会1978年版,第177页。
- ㉓《民立报》1912年7月29日;许师慎编《国父当选临时大总统实录》下册(台北)国史丛编社1967年版,第440页。
- ㉔丁文江编《梁任公先生年谱长编》(初稿)(台北)世界书局1958年版,第380-381页。
- ㉕《民立报》1912年2月4日,孙中山《孙中山全集》第2卷,中华书局1982年版,第41-42页。
- ㉖孙中山《孙中山全集》第1卷,中华书局1981年版,第567页。
- ㉗孙中山《孙中山全集》第1卷,中华书局1981年版,第545页。
- ㉘孙中山《孙中山全集》第1卷,中华书局1981年版,第563页。
- ㉙陈锡祺主编《孙中山年谱长编(上)》,中华书局1991年版,第621-622页。
- ㉚卿斯美《辛亥革命时期列强对华政策初探》,中华书局编辑部编《纪念辛亥革命七十周年学术讨论会论文集》(中),中华书局1983年版,第1356页。
- ㉛胡汉民《胡汉民先生自传》(台北“中央”党史会1978年版,第160页。

- ②(澳)西里尔·铂尔著 檀东煜、龚坤译《北京的莫理循》,福建教育出版社2003年版,第342-343页。
- ③转引自吴相湘《孙逸仙先生传》下册(台北)远东出版社1982年版,第981页。
- ④徐义生编《中国近代外债史统计资料(1853-1927)》,中华书局1962年版,第96-98页。
- ⑤徐义生编《中国近代外债史统计资料(1853-1927)》,中华书局1962年版,第96-98页。
- ⑥中国近代经济史资料丛刊编辑委员会编《中国海关与辛亥革命》,中华书局1983年版,第8、153页。
- ⑦胡滨译《英国蓝皮书有关辛亥革命资料选译》上册,中华书局1984年版,第153-158页。
- ⑧中国近代经济史资料丛刊编辑委员会编《中国海关与辛亥革命》,中华书局1983年版,第99、331页;胡滨译:《英国蓝皮书有关辛亥革命资料选译》上册,中华书局1984年版,第154页。
- ⑨中国近代经济史资料丛刊编辑委员会编《中国海关与辛亥革命》,中华书局1983年版,第144页。
- ⑩马士《中华帝国对外关系史》第3卷,商务印书馆1960年版,第429页。
- ⑪杨荫溥《民国财政史》,中国财政经济出版社1985年版,第6页。
- ⑫孙中山《孙中山全集》第1卷,中华书局1981年版,第545页。
- ⑬孙中山《孙中山全集》第1卷,中华书局1981年版,第564页。
- ⑭中国近代经济史资料丛刊编辑委员会编《中国海关与辛亥革命》,中华书局1983年版,第339页。
- ⑮诸青来《二十年来之国家财政》,《东方杂志》1931年第28卷第19号。
- ⑯中国社科院近代史研究所近代史资料编辑组编《辛亥革命资料》,中华书局1961年版,第72页。
- ⑰中国史学会主编《辛亥革命》(8),上海人民出版社2000年版,第50页。
- ⑱《南京临时政府公报》第9、12号,1912年2月6日、2月10日,中国社会科学院近代史研究所近代史资料编辑组编《辛亥革命资料》,中华书局1961年版,第72、92页。
- ⑲湖北省哲学社会科学学会联合会编《辛亥革命五十周年纪念论文集》第2册,中华书局1962年版,第418页。
- ⑳《南京临时政府公报》第30号,1912年3月6日。中国社会科学院近代史研究所近代史资料编辑组编《辛亥革命资料》,中华书局1961年版,第240页。
- ㉑中国社科院近代史研究所近代史资料编辑组《近代史资料》1957年第1期,科学出版社1957年版,第125页。
- ㉒孙中山《孙中山全集》第1卷,中华书局1981年版,第582页。
- ㉓千家驹《旧中国公债史资料》,中华书局1984年版,第33-35页;中国第二历史档案馆编《中华民国档案资料汇编》第2辑,江苏人民出版社1981年版,第303-304页。
- ㉔中华民国史事纪要编辑委员会《中华民国史事纪要中华民国元年(1912年1-6月份)》,中华民国史料研究中心1971年版,第65页。贾士毅认为实募500万元,参见贾士毅《国债与金融》第二编“内债”,商务印书馆1930年版,第6页。另一说法为此债实募7371150元,见中国第二历史档案馆编《中华民国史档案资料汇编》第3辑“财政”(2),江苏古籍出版社1981年版,第865-987页。现代学者李荣昌考订后认为只有173万元,参见李荣昌:《南京临时政府财政问题初探》,《辛亥革命史丛刊》,1983年第5辑。
- ㉕中国第二历史档案馆编《中华民国档案资料汇编》第2辑,江苏人民出版社1981年版,第309页。中国社科院近代史研究所近代史资料编辑组编《辛亥革命资料》,中华书局1961年版,第361、365页。
- ㉖中国社科院近代史研究所近代史资料编辑组编《辛亥革命资料》,中华书局1961年版,第123、408页。
- ㉗中国史学会主编《辛亥革命》(7),上海人民出版社2000年版,第55页。
- ㉘中国史学会主编《辛亥革命》(7),上海人民出版社2000年版,第56页。
- ㉙中国第二历史档案馆编《中华民国史档案资料汇编》第2辑,江苏人民出版社1981年版,第313-319、334-336页。
- ㉚焦建华《民国财政史》,湖南人民出版社2013年版,第97页。
- ㉛韩森《南京临时政府的财政问题》,《历史教学》1990年第1期。
- ㉜曲绍宏等编著《中国近现代财政简史》,南开大学出版社2006年版,第50页。
- ㉝中国社科院近代史研究所近代史资料编辑组编《辛亥革命资料》,中华书局1961年版,第429页。
- ㉞中国社科院近代史研究所近代史资料编辑组编《辛亥革命资料》,中华书局1961年版,第67、429页。
- ㉟中国社科院近代史研究所近代史资料编辑组编《辛亥革命资料》,中华书局1961年版,第59页。
- ㊱中国第二历史档案馆编《中华民国史档案资料汇编》第2辑,江苏人民出版社1981年版,第285页;孙中山《孙中山全集》第2卷,中华书局1982年版,第261页。

- ⑥中国社科院近代史研究所近代史资料编辑组编《辛亥革命资料》,中华书局1961年版,第42-43页;中国第二历史档案馆编《中华民国史档案资料汇编》第2辑,江苏人民出版社1981年版,第14、15页。
- ⑥⑧中国社科院近代史研究所近代史资料编辑组编《辛亥革命资料》,中华书局1961年版,第143页。
- ⑥⑨中国第二历史档案馆编《中华民国史档案资料汇编》第2辑,江苏人民出版社1981年版,第280-281页。
- ⑦⑩胡滨选译《英国蓝皮书有关辛亥革命资料选译》下册,中华书局1984年版,第453、454页。
- ⑦⑪全国“政协”文史资料研究委员会编《辛亥革命回忆录》第1集,文史资料出版社1961年版,第198-199页。
- ⑦⑫中国社科院近代史研究所近代史资料编辑组编《辛亥革命资料》,中华书局1961年版,第42-43页。
- ⑦⑬中国社科院近代史研究所近代史资料编辑组《近代史资料》1957年第1期。
- ⑦⑭胡滨选译《英国蓝皮书有关辛亥革命资料选译》下册,中华书局1984年版,第466页。
- ⑦⑮中国社科院近代史研究所史料编译组编《辛亥革命资料》,中华书局1961年版,第429页。
- ⑦⑯王芳编著《危机管理与领导艺术》,中国时代经济出版社2010年版,第6页。
- ⑦⑰(美)赫伯特·西蒙著,杨砾等译《管理行为——管理组织决策过程的行为》,北京经济学院出版社1988年版,第8页。
- ⑦⑱胡滨选译《英国蓝皮书有关辛亥革命资料选译》上册,中华书局1984年版,第58页。
- ⑦⑲张孝若《南通张季直先生传记》,台湾学生书局1974年版,第169页。
- ⑦⑳中国史学会主编《辛亥革命》(7),上海人民出版社2000年版,第56页。